



# INFO ARTHA

Journal Homepage : [www.jurnal.stan.ac.id/index.php/JIA](http://www.jurnal.stan.ac.id/index.php/JIA)



## ANALISIS TEMUAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN ATAS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK KEMENTERIAN/LEMBAGA

Agung Dinarjito  
Politeknik Keuangan Negara STAN  
[agung.dinarjito@pknstan.ac.id](mailto:agung.dinarjito@pknstan.ac.id)

### INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama  
[9 Februari 2017]

Dinyatakan Diterima  
[8 April 2017]

### KATA KUNCI:

*Audit; Supreme Audit Agency (BPK); non-tax revenue; government institutions.*

### ABSTRACT

*Audit Report of Compliance to Laws and Regulations conducted by the Supreme Audit Agency always show management issues on NonTax Revenue. The findings were obtained repeatedly in the examination of Financial Statements of the Central Government in 2013, 2014 and 2015. The needs for optimal management of non-tax revenues is now indispensable in helping government to finance all government activities which are not sufficiently funded by tax revenue and grants. Therefore, this study aims to identify the problems that often arise in the management of non-tax revenues and always been become the findings of the Supreme Audit Agency (BPK). This research is a descriptive qualitative study with normative-empirical juridical approach. The results showed that there are several problems in managing non-tax revenue, such as late /has not been paid to the State Treasury, underinvoiced /not collected, levied without legal basis and disbursed immediately, levied with legal basis and disbursed immediately, and other problems. In addition, this study will also discuss recommendations that can be used to avoid the repetitive problems.*

Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan selalu menunjukkan permasalahan pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Temuan berulang selalu didapatkan dalam pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat dari tahun 2013, 2014 dan 2015. Kebutuhan pengelolaan PNBP yang optimal saat ini mutlak dibutuhkan dalam membantu negara membiayai seluruh kegiatan pemerintahan yang tidak cukup didanai dengan penerimaan perpajakan dan hibah. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan yang sering muncul dalam pengelolaan PNBP yang selalu menjadi temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif dengan pendekatan yuridis normatif-empiris. Hasil penelitian menunjukkan ada beberapa penyebab permasalahan PNBP seperti terlambat/belum disetor ke kas negara, PNBP kurang/tidak dipungut, memungut tanpa dasar hukum dan digunakan langsung, memungut dengan dasar hukum dan digunakan langsung, dan permasalahan lainnya. Selain itu, penelitian ini akan membahas rekomendasi yang dapat digunakan untuk menghindari temuan berulang.

## 1. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Peningkatan *fiscal space* dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) saat ini menjadi tantangan dalam pencapaian sasaran pembangunan nasional. Peningkatan pendapatan negara dan efisiensi penggunaan anggaran untuk masing-masing Kementerian/Lembaga (K/L) dipandang mampu menjawab permasalahan tersebut. Dalam postur APBN, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan salah satu sumber pendapatan negara selain penerimaan perpajakan dan penerimaan hibah. Untuk itu, dalam rangka peningkatan *fiscal space*, optimalisasi PNBP perlu dilakukan agar pendapatan negara mampu mencapai hasil yang maksimal. Hal ini juga dikarenakan realisasi penerimaan perpajakan yang tidak selalu mencapai target dan anggaran belanja negara semakin tahun semain naik. Hal ini yang menjadikan PNBP menjadi salah satu alternatif dalam mengurangi ketergantungan negara pada utang untuk mebiayai belanja negara tersebut.

Optimalisasi dapat diartikan sebagai hasil yang dicapai sesuai dengan keinginan secara efektif dan efisien. Saat ini, optimalisasi PNBP telah dilakukan pada sektor Penerimaan Sumber Daya Alam (SDA), Minyak dan Gas Bumi (migas) dan Non-Migas, serta PNBP Lainnya yang bersumber dari PNBP fungsional dan umum pada K/L. Pengenaan dan pengelolaan PNBP pada K/L didasarkan pada Peraturan Pemerintah (PP) tentang Jenis dan Tarif PNBP pada masing-masing K/L. Beberapa jenis penerimaan yang disetorkan dalam pos PNBP K/L adalah SDA non-migas dan pungutan atas layanan pemerintah sesuai dengan fungsi masing-masing K/L.

Optimalisasi yang dilakukan saat ini cenderung bertujuan untuk meningkatkan penerimaan PNBP, sehingga pengelolaannya belum mendapat perhatian yang lebih, terutama perhatian dari K/L sebagai pihak yang melakukan pemungutan atau yang memberikan layanan PNBP. Seperti definisi di atas, hendaknya optimalisasi ini dilakukan dengan mengoptimalkan penerimaan, penggunaan dana dan pengelolaannya, sehingga tujuan yang diinginkan dapat tercapai.

Terkait pengelolaan PNBP, telah diterbitkan beberapa ketentuan dan pedoman dalam mengelola PNBP. Hal ini ditujukan untuk dapat menngoptimalkan penerimaan tersebut dan menertibkan pengelolaannya, sehingga temuan Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK) atas pertanggungjawaban pengelolaan PNBP tidak ada lagi.

Meskipun telah ada ketentuan yang memayungi pengelolaan PNBP, masih terjadi sejumlah permasalahan di dalam praktek pelaksanaannya. Dalam laporan hasil pemeriksaannya, BPK selama beberapa tahun terakhir ditemukan adanya

permasalahan dalam pengelolaan PNBP. Untuk itu, Berkaitan dengan permasalahan tersebut di atas, maka dalam rangka mengoptimalkan penerimaan dan pengelolaan PNBP agar temuan-temuan atas pemeriksaan BPK tidak selalu berulang, perlu dilakukan upaya yang dapat mendorong pengelolaan yang lebih efektif dan efisien, sehingga optimalisasi penerimaan dan pengelolaan PNBP dapat tercapai. Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk menganalisis permasalahan pengelolaan PNBP yang menjadi temuan BPK dan kemudian mencoba menganalisis rekomendasi yang dapat dipergunakan untuk penetapan kebijakan lebih lanjut.

### 1.2. Identifikasi Masalah

Dalam laporan hasil pemeriksaan BPK RI atas LKPP Tahun 2015 dan tahun-tahun sebelumnya, terdapat beberapa temuan terkait pengelolaan PNBP. Permasalahan dalam temuan tersebut cenderung berulang, sebagaimana disajikan dalam tabel-1.

**TABEL-1: Temuan BPK Atas Pengelolaan PNBP K/L Tahun 2011-2015**

Tahun	Temuan
2015	Pengelolaan PNBP pada 26 Kementerian/Lembaga kurang/belum disetor sebesar Rp163 miliar, PNBP terlambat setor sebesar Rp48,8 miliar, PNBP telah dipungut dan belum disetor Rp23,74 miliar, pungutan sesuai tarif dan digunakan langsung sebesar Rp89.32 miliar, pungutan tanpa dasar hukum dan digunakan langsung sebesar Rp89,78 miliar, permasalahan lainnya sebesar Rp24,84 miliar.
2014	PNBP pada 44 K/L terlambat/belum disetor sebesar Rp361,41 miliar, kurang/tidak dipungut sebesar Rp132,67 miliar, digunakan langsung di luar mekanisme APBN sebesar Rp304,53 miliar serta belum dikelola dengan tertib sebesar Rp317,86 miliar dan USD28.24 juta.
2013	PNBP pada 30 K/L sebesar Rp384,98 miliar dan USD1.000.000,00 terlambat/belum disetor, kurang/tidak dipungut, berindikasi setoran fiktif, dan digunakan langsung di luar mekanisme APBN.
2012	Tidak terdapat rincian
2011	Masih ditemukan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada 28 K/L sebesar Rp331,94 miliar dan USD2,01 juta yang terlambat/belum disetor, kurang/belum dipungut, dan digunakan langsung di luar mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2011-2015 (diolah).

Perbandingan besaran temuan BPK atas pengelolaan PNPB dapat dilihat pada tabel 2. Besaran temuan BPK atas pengelolaan PNPB cenderung menurun tiap tahun dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2015.

**TABEL 2: Besaran Temuan BPK Atas Pengelolaan PNPB K/L**

No	Temuan	2013	2014	2015
1	PNBP Kurang Pungut / Tidak Dipungut	Rp 10,210 miliar dan USD1,000,000	Rp 361,41 miliar	Rp 163 miliar
2	PNBP Terlambat / belum Setor	Rp206,514 miliar	Rp 132,67 miliar	Rp 48,8 miliar
3	Penggunaan Langsung dan Pungutan Tanpa Dasar Hukum	Rp166,471 miliar	Rp 304,53 miliar	Rp 89,32 miliar dan Rp 89,78 miliar
4	Permasalahan lainnya	Rincian tidak ditemukan	Rp 317,86 miliar	Rp 24,84 miliar

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2013-2015 (diolah).

### 1.3. Tujuan Penulisan

Secara garis besar, penelitian ini dilakukan dalam rangka menganalisis permasalahan pengelolaan PNPB pada K/L yang menyebabkan temuan berulang oleh BPK dan memberikan usulan rekomendasi atas temuan permasalahan tersebut.

## 2. KERANGKA TEORI

### 2.1. Pemeriksaan

Berdasarkan Gay dan Simnett (2013), *Auditing* didefinisikan sebagai "a systematic process of objectively obtaining and evaluating evidence regarding assertions about economic actions and events to ascertain the degree of correspondence between those assertions and established criteria and communicating the result to interested users." Kemudian, Arens, Elder, dan Beasley (2012) mengartikan *auditing* sebagai pengumpulan dan evaluasi bukti tentang informasi untuk menentukan

dan melaporkan derajat kesesuaian antara informasi dan kriteria yang telah ditetapkan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara disebutkan bahwa pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Kemudian, pemeriksaan di bidang PNPB yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Penerimaan Negara Bukan Pajak, disebutkan bahwa pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan, mengolah data dan atau keterangan lainnya dalam rangka pengawasan atas kepatuhan pemenuhan kewajiban PNPB berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang PNPB.

### 2.2. Penerimaan Negara Bukan Pajak

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, PNPB didefinisikan sebagai seluruh penerimaan Pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan. Dalam konteks Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, penerimaan hibah dipisahkan dari PNPB.

### 2.3. Penyusunan Target dan Pagu Penggunaan Dana PNPB

Target PNPB adalah jumlah atau besaran dalam angka rupiah dari PNPB yang diperkirakan akan diterima pada satu Tahun Anggaran yang akan datang. Target PNPB mencerminkan rencana kerja pelayanan instansi pemerintah yang disertai pungutan PNPB.

Ketentuan kewajiban K/L untuk menyampaikan rencana PNPB diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang PNPB, yang menyatakan bahwa "Instansi Pemerintah yang ditunjuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1), wajib menyampaikan rencana dan laporan realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak secara tertulis dan berkala kepada Menteri." Selanjutnya, tata cara penyampaian rencana PNPB dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Target PNPB harus disusun sebagai bagian dari keseluruhan pendapatan dalam APBN. Target PNPB suatu instansi pemerintah harus disusun juga untuk mendapatkan berapa besarnya pagu yang dapat dicantumkan dalam DIPA instansi pemerintah.

Dari jumlah target PNPB yang telah disusun dihitung pagu penggunaan sebagian dana PNPB berdasarkan izin penggunaan yang telah ditetapkan. Pagu penggunaan PNPB adalah jumlah atau besaran

dalam angka rupiah sebagai bagian dari target PNBPN dalam porsi/persentase berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan untuk pelayanan PNBPN dan kegiatan lainnya yang diizinkan sesuai peraturan perundangan. Pagu penggunaan dirinci menjadi jenis-jenis belanja dalam DIPA instansi pemerintah.

#### 2.4. Penetapan Tarif

Tarif adalah jumlah mata uang yang harus dibayar untuk mendapatkan suatu jenis layanan jasa atau barang dalam satuan tertentu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Penetapan tarif dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 adalah sebagai dasar hukum dalam pemungutan PNBPN. Ini menjadi awal dari tata kelola PNBPN yang baik karena pungutan PNBPN dilakukan secara legal, terdapat akuntabilitas dalam pengelolaan, dan transparansi bagi seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*), di antaranya pengelola PNBPN, masyarakat pengguna, dan pemeriksa.

Ketentuan dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 menyatakan bahwa tarif atas jenis PNBPN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Selain itu, sesuai dengan ketentuan perundangan, tarif PNBPN yang diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah dimaksud harus memperhatikan beberapa aspek penting sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997, yaitu:

1. Dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya,
2. Biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis PNBPN yang bersangkutan, dan
3. Aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat.

Memperhatikan ketentuan perundangan tersebut di atas, penetapan tarif atas jenis PNBPN membutuhkan analisis dan pertimbangan yang cermat sebelum ditetapkan dalam ketentuan perundangan termasuk melakukan sosialisasi kepada pihak terkait. Hal ini perlu dilakukan agar pembebanan pungutan/biaya oleh pemerintah perolehan barang atau jasa (pengaturan dan pelayanan) kepada masyarakat masih dalam batas kewajaran dan kepatutan. Selain itu, tarif yang ditetapkan masih dapat memberikan kemungkinan perolehan keuntungan atau tidak menghambat kegiatan usaha masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997, setiap K/L yang mempunyai PNBPN harus memiliki peraturan perundangan (minimal Peraturan Pemerintah/PP) tentang jenis dan tarif atas jenis PNBPN yang berlaku pada masing-masing K/L dan PP tersebut sebagai dasar pemungutan atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tersebut.

#### 2.5. Pemungutan, Pembayaran, dan Penyetoran

Pemungutan, pembayaran dan penyetoran merupakan beberapa aktivitas utama dalam pengelolaan PNBPN. Pemungutan dapat didefinisikan sebagai aktivitas pejabat instansi pemerintah yang ditunjuk untuk mengambil sejumlah uang PNBPN yang besarnya ditetapkan dalam peraturan perundangan (termasuk kontrak) sebagai ma dalam proses penhak negara atas pemberian pelayanan jasa atau barang dari masyarakat pengguna (wajib bayar). Kemudian, pembayaran adalah pemberian sejumlah uang yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundangan oleh masyarakat yang meminta layanan jasa atau barang baik diberikan di awal (sebelum pelayanan) maupun di akhir (setelah pelayanan), sedangkan penyetoran dapat didefinisikan sebagai kegiatan menyampaikan sejumlah uang sebagai penerimaan PNBPN oleh bendahara penerima maupun secara langsung oleh masyarakat pengguna (wajib bayar) ke rekening kas umum negara di bank sentral maupun melalui sub rekening kas umum negara melalui Bank Persepsi.

Mekanisme penerimaan dan penyetoran PNBPN telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997, yaitu:

1. Pasal 4: "Seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak wajib disetor langsung secepatnya ke Kas Negara";
2. Pasal 5: "Seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak dikelola dalam sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara";
3. Pasal 6:
  - (1) Menteri dapat menunjuk Instansi Pemerintah untuk menagih dan atau memungut Penerimaan Negara Bukan Pajak yang terutang.
  - (2) Instansi Pemerintah yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib menyetor langsung Penerimaan Negara Bukan Pajak yang diterima ke Kas Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4.
  - (3) Tidak dipenuhinya kewajiban instansi Pemerintah untuk menagih dan atau memungut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan menyetor sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan di atas dapat disimpulkan bahwa seluruh PNBPN yang diterima oleh setiap Instansi Pemerintah harus disetor secepatnya ke Kas Negara. Untuk hal-hal yang menyebabkan PNBPN diperkenankan untuk tidak disetor dalam waktu segera diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 3/PMK.02/2013 tentang Tata Cara Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak oleh Bendahara Penerimaan.

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur

bahwa penerimaan Kementerian Negara / Lembaga / Satuan Kerja Perangkat Daerah wajib disetor ke Kas Negara pada waktunya dan tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran.

Beberapa ketentuan lain yang mengatur mengenai penyetoran adalah sebagai berikut:

- 1) Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, menyatakan bahwa:  
"Penerimaan harus disetor seluruhnya ke Kas Negara/Daerah pada waktunya yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah."
- 2) Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah menyatakan bahwa:
  - (1) Pada setiap awal tahun anggaran, menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran mengangkat Bendahara Penerimaan untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan pada kantor satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga bersangkutan.
  - (2) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menteri/pimpinan lembaga atau Kuasa Pengguna Anggaran/Pejabat lain yang ditunjuk dapat membuka rekening penerimaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1).
  - (3) Penerimaan Negara yang ditampung pada rekening sebagaimana dimaksud pada ayat (2) setiap hari disetor seluruhnya ke Rekening Kas Umum Negara.
- 3) Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2009 tentang Tata Cara Penentuan Jumlah, Pembayaran, dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Terutang menyatakan bahwa:
  - (1) Seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Terutang wajib disetor secepatnya ke Kas Negara;
  - (2) Penyetoran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Pasal 20 Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2010, menyatakan bahwa:
  - (1) Orang atau badan yang melakukan pemungutan atau penerimaan uang negara wajib menyetor seluruh penerimaan dalam waktu 1 (satu) hari kerja setelah

penerimaannya ke rekening Kas Negara pada bank pemerintah, atau lembaga lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

- (2) Bendaharawan penerima/penyetor berkala wajib menyetor/melimpahkan seluruh penerimaan negara yang telah dipungutnya ke rekening Kas Negara sekurang-kurangnya sekali seminggu.
- (3) Setiap bendaharawan, instansi pemerintah, pemerintah daerah, BUMN/BUMD dan badan-badan lain, sebagai wajib pungut pajak, wajib menyetorkan seluruh penerimaan pajak yang dipungutnya dalam jangka waktu sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- 5) Pasal 4 ayat (5) huruf b Peraturan Menteri Keuangan Nomor 73/PMK.05/2008 tentang Tata Cara Penatausahaan dan Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Bendahara Kementerian Negara/Lembaga/Kantor/Satuan Kerja menyatakan bahwa:  
"Dalam hal Bendahara Penerimaan menerima secara langsung penerimaan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dari wajib setor, bendahara wajib menyetor seluruh penerimaannya ke Kas Negara selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) hari kerja, kecuali untuk jenis penerimaan tertentu yang berdasarkan ketentuan penyetorannya diatur secara berkala."

## 2.6. Pelaporan

Pelaporan adalah kegiatan menyampaikan informasi tentang suatu hal kepada pihak lain secara berkala maupun insidental untuk memenuhi ketentuan atau untuk maksud tertentu. Pelaporan dalam administrasi pemerintahan sangat penting bagi pimpinan dalam rangka perencanaan, pengendalian, bahkan untuk dapat mengambil tindakan secepatnya untuk memperbaiki keadaan sebelum keadaan tersebut semakin memburuk.

Presiden RI sebagai pimpinan pemerintahan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak mewajibkan pejabat instansi pemerintah untuk melaksanakan penyusunan rencana dan laporan realisasi PNPB dalam lingkungan instansi pemerintah yang bersangkutan (Pasal 2).

Dalam pasal 13 Undang Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Pimpinan Instansi Pemerintah wajib menyampaikan laporan triwulan mengenai seluruh penerimaan dan penggunaan dana sebagaimana dimaksud dalam pasal ini oleh instansi yang bersangkutan kepada menteri (Menteri Keuangan).

Pelaporan yang baik adalah pelaporan yang disampaikan tepat waktu dan berisi data dan informasi

sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa laporan realisasi PNBPN triwulanan disampaikan secara tertulis oleh pejabat instansi pemerintah kepada menteri paling lambat 1 (satu) bulan setelah triwulan yang bersangkutan berakhir. Selain itu, pejabat instansi pemerintah menyampaikan laporan perkiraan realisasi PNBPN triwulan IV paling lambat tanggal 15 Agustus tahun berjalan. Sesuai pasal 13 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997, isi laporan dimaksud adalah seluruh penerimaan dan penggunaan. Hal ini sejalan dengan ketentuan pada Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu yang menyatakan bahwa Pimpinan Instansi Pemerintah wajib menyampaikan laporan triwulan mengenai seluruh penerimaan dan penggunaan dana (penggunaan dana PNBPN yang memperoleh persetujuan Menteri Keuangan) oleh instansi yang bersangkutan kepada Menteri (Menteri Keuangan).

## 2.7. Penggunaan

Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak merupakan besaran anggaran yang dialokasikan kepada penghasil PNBPN untuk membiayai kegiatan yang berkaitan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dihasilkan tersebut. Penggunaan PNBPN didasarkan pada Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu. Berdasarkan ketentuan tersebut, sebagian PNBPN (tidak seluruh PNBPN yang dihasilkan) dapat digunakan untuk kegiatan tertentu yang berkaitan dengan jenis PNBPN oleh instansi (K/L) yang bersangkutan.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan PNBPN tersebut, setiap K/L yang akan menggunakan PNBPN harus memiliki izin penggunaan yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri Keuangan tentang Persetujuan Penggunaan Sebagian Dana PNBPN yang Berasal dari PNBPN K/L tersebut.

Keputusan Menteri Keuangan (KMK) tentang Persetujuan Penggunaan Sebagian Dana yang Berasal dari PNBPN berisi tentang persetujuan penggunaan sebagian dana yang berasal dari PNBPN pada K/L, penggunaan sebagian dana PNBPN untuk membiayai kegiatan-kegiatan tertentu, penugasan sebagian dana PNBPN yang telah disetujui dalam DIPA.

## 3. METODE PENELITIAN

Menurut Soekanto (2002), penelitian hukum dapat dibagi menjadi dua, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.

Menurut Soekanto (2002), penelitian hukum normatif terdiri dari penelitian terhadap asas hukum, sistematika hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum, dan taraf sinkronisasi hukum. Sedangkan, penelitian hukum empiris terdiri dari penelitian terhadap identifikasi hukum dan efektivitas hukum.

Abdulkadir Muhammad (2004) membagi penelitian hukum menjadi tiga, yaitu:

- Penelitian hukum normatif, menggunakan studi kasus hukum normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya dalam mengkaji rancangan perundangan. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang.
- Penelitian hukum normatif-empiris, menggunakan studi kasus hukum normatif-empiris berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji implementasi suatu kejadian berdasarkan perundangan yang berlaku. Pokok kajiannya adalah pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum pada peristiwa hukum tertentu yang terjadi di masyarakat guna mencapai tujuan tertentu.
- Penelitian hukum empiris, menggunakan studi kasus hukum empiris berupa perilaku hukum masyarakat dengan pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai perilaku nyata sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertulis, yang dialami setiap orang dalam kehidupan bermasyarakat.

Berdasarkan penjelasan di atas, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif-empiris. Hal ini sesuai karena penelitian ini berfokus pada analisis implementasi peraturan perundangan yang berlaku di bidang pengelolaan PNBPN yang dilakukan oleh K/L.

Data primer dan data sekunder digunakan dalam penelitian ini. Data primer diperoleh melalui pertemuan pembahasan temuan PNBPN yang dilakukan untuk mengumpulkan informasi yang relevan terkait pengelolaan PNBPN K/L. Pertemuan ini dilakukan sepanjang tahun 2016 yang dilakukan di Kementerian Keuangan. Penulis dalam pertemuan tersebut merupakan pihak yang mewakili Direktorat Penerimaan Negara Bukan Pajak yang merupakan *regulator* dalam bidang PNBPN. Selain itu, wawancara juga dilakukan untuk menggali lebih dalam penyebab terjadinya permasalahan pengelolaan PNBPN. Wawancara dilakukan kepada pejabat pengelola PNBPN di Kementerian/Lembaga yang terdapat temuan PNBPN. Kemudian, data sekunder diperoleh melalui kajian pustaka yang membahas permasalahan, peraturan hukum, dan yang berasal dari internet seperti data temuan BPK yang diperoleh dari berbagai

sumber, seperti Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2013 sampai dengan 2015.

#### 4. HASIL PENELITIAN

Berdasarkan data K/L yang terdapat temuan BPK atas pengelolaan PNB (Lampiran 1), dapat diinventarisir K/L yang memperoleh temuan berulang. Rincian jumlah K/L yang mengalami temuan berulang bisa dilihat pada tabel-3.

**TABEL-3: Kementerian/Lembaga Yang Mengalami Temuan Berulang 2013-2015**

NO	Temuan	Nama Kementerian/Lembaga
1	PNBP Kurang Pungut/Tidak Dipungut	Kementerian Keuangan
		Kementerian ESDM
		Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
		Kementerian Kelautan dan Perikanan
2	PNBP Terlambat/belum Setor	Kementerian Pertanian
		Kejaksaan Republik Indonesia
		Kementerian Ketenagakerjaan
		Kementerian PPN/Kementerian Agraria dan Tata Ruang
		Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
		Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi
3	Penggunaan Langsung dan Pungutan Tanpa Dasar Hukum	Kementerian Pertanian
		Kementerian LH dan Kehutanan
		Kemenristekdikti
		Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia
		Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia
4	Permasalahan PNB Lainnya	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2013-2015 (diolah).

Dari tabel 3 dapat dilihat bahwa selama 3 tahun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat,

Kementerian/Lembaga tersebut mengalami temuan berulang, walaupun kemungkinan sebab permasalahan berbeda untuk tiap tahunnya.

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas LKPP, secara umum, temuan BPK dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) kategori, yaitu terlambat/belum disetor ke kas negara, PNB kurang/tidak dipungut, memungut tanpa/dengan dasar hukum dan digunakan langsung, dan permasalahan lainnya. Berdasarkan wawancara dengan pihak yang terkait dengan permasalahan tersebut, dapat dijelaskan permasalahan yang mendasari temuan tersebut dan hal apa yang seharusnya bisa dilakukan dalam menghindari temuan berulang sebagai berikut:

##### 4.1. Terlambat/Belum Disetor ke Kas Negara

Berdasarkan hasil temuan BPK dapat dilihat bahwa terdapat banyak K/L yang terlambat/belum menyetor PNB ke kas negara selama tahun 2013 sampai dengan tahun 2015. Keterlambatan setor yang dilakukan oleh K/L dalam rentang waktu yang berbeda, dari satu hari sampai lebih dari satu tahun. Berdasarkan identifikasi penyebab permasalahan, berikut penyebab keterlambatan atau belum disetornya PNB ke kas negara yang terjadi di K/L, antara lain:

- 1) Penerimaan PNB yang diterima oleh K/L dalam frekuensi yang sering dan dalam jumlah yang kecil serta letak geografis membuat kurang efektif dan efisien untuk melakukan penyetoran dalam jumlah kecil dan berulang kali.

Permasalahan terlambat setor atau belum disetor muncul pada satker-satker kecil dan berada di daerah terpencil (letak geografis) yang tidak mudah untuk selalu melakukan penyetoran PNB tepat waktu, yaitu pada hari kerja saat PNB tersebut diterima. Selain itu, di daerah-daerah terjauh tidak terdapat kantor Layanan Bank/Pos Persepsi yang sekota dengan tempat/kedudukan Bendahara Penerimaan sehingga menyebabkan PNB terlambat disetor atau belum disetor. Permasalahan lain juga terjadi saat jumlah penerimaan PNB yang akan disetor lebih kecil dari biaya setornya, sehingga tidak efisien apabila setiap kali PNB diterima harus disetor ke kas negara pada hari yang sama.

Keterlambatan setor atau belum disetor terjadi saat K/L tidak atau belum menyetor PNB yang telah dipungut pada waktu yang ditetapkan berdasarkan peraturan yang ada, yaitu disetor selambatnya satu hari kerja. Permasalahan di atas dapat ditengahi dengan melakukan pembayaran berkala. Payung hukum untuk melakukan pembayaran secara berkala sudah ada, yaitu Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 73/PMK.05/2008, yang menyatakan bahwa Bendahara diharuskan menyetorkan seluruh PNB selambat-lambatnya dalam waktu satu hari kerja atau berkala untuk jenis PNB tertentu. Selain itu, di dalam

pasal 6 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 3/PMK.02/2013 tentang Tata Cara Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak oleh Bendahara Penerimaan dijelaskan bahwa Kepala satuan kerja dapat mengajukan permohonan untuk melakukan penyetoran secara berkala atas PNBPN yang diterima oleh Bendahara Penerimaan/Bendahara Penerimaan Pembantu kepada Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan disertai dengan penjelasan perlunya penyetoran PNBPN dilakukan secara berkala.

Untuk mengantisipasi keterlambatan atau belum disetornya PNBPN, perlu upaya koordinasi yang konkret antara satker PNBPN K/L, Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) dan Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPBN) terkait dengan pembayaran berkala. Sosialisasi aturan dan kemudahan perizinan dari Kantor Wilayah Perbendaharaan akan memberikan pemahaman yang benar dan tepat terhadap aturan penyetoran berkala, sehingga dapat memudahkan satker dalam pengajuan permohonan pembayaran berkala.

Melihat dari beberapa temuan BPK, temuan atas PNBPN yang terlambat dan atau belum disetor salah satunya berasal dari PNBPN yang berasal dari pemanfaatan barang milik negara. Oleh karena itu perlu dilakukan koordinasi antara DJA, Satker K/L, DJPBN, dan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) untuk dapat mengatasi permasalahan ini. Salah satu caranya adalah dengan melakukan sosialisasi atas semua peraturan yang terkait dengan PNBPN yang berasal dari pemanfaatan barang milik negara beserta peraturan yang terkait dengan pemanfaatan barang milik negara kepada satker-satker PNBPN.

Kemudian, terkait dengan penggunaan sistem informasi yang memadai untuk mencegah terjadinya terlambat dan belum disetor, sistem SIMPONI atau sistem pembayaran PNBPN online akan memberikan kemudahan bagi wajib bayar untuk menyetorkan PNBPN langsung ke kas negara. Melalui SIMPONI, potensi terjadinya terlambat setor apabila ada pembayaran yang memerlukan perantara bendahara penerimaan K/L dapat dicegah.

Penerapan Sistem Penerimaan Negara secara elektronik dipayungi dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 32 Tahun 2014 tentang Sistem Penerimaan Negara Secara Elektronik yang telah disahkan pada tanggal 10 Februari 2014. Penerimaan Negara yang diatur dalam peraturan ini meliputi seluruh Penerimaan Negara (Pajak, Bea Cukai, dan PNBPN) yang disetorkan yang diterima melalui Bank/Pos Persepsi dengan menggunakan kode billing sehingga secara legal pembayaran PNBPN melalui sistem *billing* SIMPONI ini adalah sah. Untuk menindaklanjuti PMK Nomor 32 Tahun 2014 dimaksud, pada tanggal 27 Februari 2014 DJA selaku *biller* penerimaan negara, yang mengelola PNBPN dan penerimaan Non Anggaran, menerbitkan Perdirjen Anggaran Nomor PER-1/AG/2014 tentang Tata Cara

Pembayaran/Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Penerimaan Non Anggaran Secara Elektronik.

## 2) Kesengajaan dari Bendahara;

Belum adanya ketentuan terkait dengan sanksi penundaan penyetoran PNBPN menjadi penyebab masih terjadinya praktek kesengajaan yang dilakukan Bendahara selama ini. Ke depannya, perlu ada sanksi yang jelas yang diatur dalam perundangan yang dapat memberikan efek jera kepada bendahara yang tidak mematuhi aturan penyetoran PNBPN. Peraturan yang ada menyatakan bahwa PNBPN harus disetor oleh bendahara penerima pada hari yang sama atau hari lain yang telah ditetapkan oleh Peraturan Menteri Keuangan Nomor 3/PMK.02/2013 tentang Tata Cara Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak oleh Bendahara Penerimaan.

Monitoring dan evaluasi juga perlu dilakukan oleh pimpinan instansi kepada kinerja bendahara atas administrasi pengelolaan PNBPN. Pimpinan satker atau instansi pemerintah harus tegas terhadap bendahara penerimaan apabila mereka melanggar ketentuan pengelolaan PNBPN. Monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh pimpinan instansi dan satker akan mencegah terjadinya keterlambatan atau belum disetor atas PNBPN yang diterima.

## 3) Pendataan dan monitoring PNBPN pada setiap K/L belum memadai.

Seperti dijelaskan di atas, peran pimpinan K/L dan satker menjadi sangat penting dalam rangka mencegah terjadinya temuan tidak tertibnya administrasi dan monitoring K/L yang belum memadai. Peran ini tidak hanya harus dilakukan oleh Kementerian Keuangan saja. Untuk Kementerian Keuangan, monitoring atas pengelolaan PNBPN tidak hanya dilakukan oleh DJA, tetapi sudah bekerja sama dengan DJPBN. Kerja sama ini diatur dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 169/PMK.05/2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal DJPBN. Pelaksanaan monitoring kepada K/L dilakukan dengan kerja sama antara DJA dan DJPBN dalam hal ini melibatkan Kantor Wilayah DJPBN.

Efektifitas dan efisiensi dari kerja sama dalam melakukan monitoring antara DJA dan DJPBN perlu terus dikaji dan direview lagi. Hal ini dilakukan untuk melihat apakah kegiatan monitoring dan evaluasi yang dilakukan selama ini telah mencapai tujuan yang dicantikan. Selain itu, untuk meningkatkan ketaatan satker PNBPN terhadap peraturan PNBPN yang berlaku, kewenangan monitoring dan evaluasi kepada Direktorat PNBPN sebagai pihak yang bertanggung jawab dan memiliki pemahaman yang lebih terhadap PNBPN terkait pengelolaan PNBPN perlu diperkuat. Hal ini untuk dapat menilai dan melihat efektivitas dan efisiensi monitoring yang dilakukan oleh K/L dan untuk melihat tata pengelolaan PNBPN yang dilakukan oleh



K/L dengan tujuan untuk mencegah temuan-temuan seperti ini bisa dihindarkan.

Sedangkan untuk K/L lainnya, kegiatan pendataan dan monitoring juga perlu dilakukan untuk mencegah keterlambatan atau belum disetornya PNBP ke kas negara. Hal yang perlu dicermati bahwa dengan terlambatnya penyetoran ke kas negara berarti bahwa realisasi penerimaannya juga belum terpenuhi dan apabila mempunyai ijin penggunaan, dana tersebut belum bisa dipergunakan sebelum disetor ke kas negara.

- 4) Pemerintah belum mengimplementasikan sistem informasi PNBP secara memadai.

Sebenarnya sistem SIMPONI sudah berjalan dan memadai untuk memberikan kemudahan bagi wajib bayar. Kekurangan saat ini terletak pada belum dikenalnya dan dipahaminya SIMPONI oleh pihak-pihak yang terkait dengan PNBP. Oleh karena itu, perlu adanya sosialisasi yang masif kepada masyarakat atau pihak yang terkait agar semua pihak paham dan mengerti tentang SIMPONI ini. Saat ini sosialisasi yang dilakukan memang masih terbatas yang salah satunya dikarenakan keterbatasan anggaran. Untuk mengatasi hal ini perlu kerja sama dengan unit satker/instansi terkait untuk berperan dalam mensosialisasikan SIMPONI dimaksud.

#### 4.2. PNBP Kurang/Tidak Dipungut

Kurang/tidak dipungut terjadi apabila K/L memungut PNBP kepada wajib bayar tidak sesuai dengan tarif yang ada di dalam Peraturan Pemerintah mengenai tarif dan jenis PNBP atau K/L tidak memungut PNBP atas layanan yang telah diberikan kepada wajib bayar. Permasalahan ini juga terjadi apabila wajib bayar tidak membayar/kurang membayar sesuai tarif yang dikenakan berdasarkan Peraturan Pemerintah mengenai tarif dan jenis PNBP yang berlaku. Berdasarkan wawancara dengan pihak yang menangani PNBP K/L, penyebab terjadinya temuan ini antara lain berasal dari:

- 1) Ketidakpatuhan petugas PNBP K/L terhadap ketentuan yang ada;

Ketidakpatuhan terhadap aturan memang menjadi penyebab yang sering terjadi dalam pengelolaan PNBP. Hal ini bisa disebabkan karena kesengajaan ataupun ketidaktahuan atas prosedur dan ketentuan pengelolaan yang ada. Penegakan aturan dan sanksi yang tegas dari pihak yang berwenang memberikan sanksi perlu dilakukan disamping pengembangan SDM yang terkait dengan pengelolaan PNBP. Sosialisasi aturan PNBP perlu diberikan kepada semua K/L dan juga pelatihan terkait dengan pengelolaan PNBP perlu dilakukan ke K/L sampai dengan satker terkecil di daerah untuk mencegah temuan seperti ini terulang lagi.

- 2) Salah input indikator dalam penentuan tarif PNBP, seperti kesalahan memasukkan input frekuensi;

Ini bisa terjadi di bendahara penerimaan maupun wajib bayar apabila tidak ada kehati-hatian dari

mereka. Sebagai contoh, wajib bayar salah memasukkan jumlah frekuensi layanan, yang menyebabkan kekurangan bayar atau kelebihan bayar. Untuk mengatasi hal ini, SIMPONI akan menjadi salah satu cara yang efektif untuk menghindari kesalahan ini selain prinsip kehati-hatian dari wajib bayar atau bendahara penerimaan. SIMPONI memberikan waktu tiga hari untuk melakukan pembayaran, sehingga masih ada waktu untuk melakukan pengecekan atas *billing* yang sudah dibuat untuk melihat kebenaran atas layanan yang akan digunakan.

- 3) K/L lalai dalam meminta pembayaran atas layanan yang telah dilaksanakan atau lewat batas pungut;

Kelalaian ini bisa disebabkan oleh kelemahan atas administrasi penagihan atas layanan PNBP yang terjadi di K/L. Hal ini terkait dengan kelalaian K/L untuk memungut PNBP yang jatuh tempo sehingga pembayaran telah lewat waktu. Kelalaian ini biasanya terjadi pada jenis layanan yang bersifat kontrak dan PNBP umum. Monitoring dan perbaikan sistem administrasi penagihan perlu ditingkatkan guna mencegah terjadinya temuan ini.

- 4) Kontrak sewa pemanfaatan barang milik negara (BMN) telah terjadi sebelum ada penetapan izin dan tarif dari Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN);

Hal ini sering terjadi pada saat K/L menyewakan atau memanfaatkan barang milik negara, namun izin dan tarif dari DJKN belum keluar, sehingga terdapat perbedaan besaran antara kontrak dengan tarif yang ditetapkan. Kondisi ini bisa dicegah apabila K/L dapat mematuhi aturan yang ada dan memanfaatkan BMN setelah mendapatkan izin dan tarif dari DJKN. Peran dari pimpinan K/L akan mampu mencegah terjadinya temuan ini. Selain itu, koordinasi dengan DJKN sebagai pemilik kewenangan atas pemberian izin dan penetapan tarif pemanfaatan BMN perlu sering dilakukan oleh K/L untuk mencegah terjadinya hal ini.

Secara umum, untuk mencegah temuan di atas adalah monitoring perlu dilakukan oleh K/L secara reguler untuk mencegah terjadinya temuan seperti ini. Monitoring bisa dilakukan untuk melihat apakah pemungutan sudah dilakukan secara benar dan apabila ada yang terutang apakah sudah dikenakan denda secara benar. Selain itu, kepatuhan terhadap peraturan yang ada terkait PNBP, baik PNBP umum dan fungsional, perlu dilakukan dengan mengefektifkan peran dari Inspektorat Jenderal di masing-masing K/L.

Solusi lainnya yang perlu dilakukan adalah pemeriksaan PNBP yang secara reguler dilakukan oleh pihak yang berwenang. Saat ini pemeriksaan atas PNBP dilakukan BPKP dan BPK untuk melihat proses pengelolaan dan besaran serta potensi PNBP yang mungkin belum dilakukan secara benar, efektif dan efisien.

Teknologi informasi dalam hal ini SIMPONI bisa juga menjadi solusi dalam mencegah PNBP kurang

bayar karena billing atas layanan yang digunakan akan bernilai sesuai dengan tarif yang ada di dalam Peraturan Pemerintah terkait PNBPN bersangkutan, sehingga pembayaran yang dilakukan melalui sarana pembayaran yang ditetapkan tidak mungkin mengalami kesalahan. Memang diakui tidak semua pihak yang terkait dengan pembayaran PNBPN belum memahami dan mengetahui cara penggunaan SIMPONI. Oleh karena itu, sosialisasi SIMPONI perlu dilakukan secara terus menerus sampai pada satker terkecil untuk mencegah terjadinya kesalahan yang berulang atas temuan BPK.

#### **4.3. Memungut Tanpa Dasar Hukum dan Digunakan Langsung di Luar Mekanisme APBN**

Permasalahan memungut tanpa dasar hukum terjadi apabila K/L memungut pembayaran atas layanan yang tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku. Permasalahan penggunaan langsung di luar mekanisme APBN terjadi apabila penerimaan PNBPN dari wajib bayar tidak disetor ke Kas Negara dan langsung digunakan oleh K/L untuk membiayai kegiatan tersebut.

Berdasarkan ketentuan yang ada, K/L hanya boleh memungut PNBPN berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku. Apabila ada pungutan yang dilakukan K/L di luar Peraturan Pemerintah yang berlaku, maka telah terjadi pelanggaran ketentuan dan perlu dikenakan sanksi yang tegas, kecuali PNBPN umum yang telah ditetapkan dan diizinkan oleh instansi yang berwenang, sebagai contoh: pemanfaatan barang milik negara perlu mendapat persetujuan dari DJKN.

Penyebab paling sering terkait dengan temuan ini adalah layanan yang diselenggarakan oleh K/L belum dimasukkan ke dalam Peraturan Pemerintah tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN atau K/L belum mempunyai Peraturan Pemerintah tentang PNBPN. Proses penyusunan Peraturan Pemerintah tentang PNBPN memang diakui oleh unit pengusul, Kementerian Keuangan, dan BPK lama karena melibatkan banyak pihak. Hal ini yang menyebabkan terhalangnya proses layanan dan pemungutan. Selain itu, terlalu lamanya proses penyusunan Peraturan Pemerintah akan menyebabkan tidak termuatnya jenis layanan yang baru sebagai akibat perkembangan layanan terkait dan kadaluwarsanya besaran tarif layanan yang menyebabkan tarif layanan tidak mencukupi untuk menyelenggarakan layanan.

Selanjutnya, penyebab dari penggunaan langsung, selain dari kesengajaan yang dilakukan oleh K/L, juga dikarenakan belum adanya KMK Izin Penggunaan atas Sebagian Dana PNBPN dan K/L membutuhkan dana tersebut untuk menyelenggarakan layanan. Apabila sudah mempunyai izin penggunaan dan K/L tetap menggunakan langsung, penyebabnya adalah

kesengajaan atau tidak pahamnya aturan terkait aturan PNBPN.

Proses percepatan pembuatan ketentuan terkait PNBPN perlu dilakukan untuk mencegah terjadinya hal-hal tersebut di atas. Untuk mengefektifkan pembuatan peraturan terkait dengan PNBPN, perlu dibuat pedoman penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah dan *Standard Operating Procedures* (SOP) penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah. Selain itu, penetapan tarif dan jenis PNBPN yang ditetapkan melalui PMK perlu dipertimbangkan untuk mengurangi temuan berulang.

#### **4.4. PNBPN Belum Dikelola Dengan Tertib**

PNBPN yang belum dikelola dengan tertib dapat diartikan sebagai kurang tertibnya administrasi pengelolaan PNBPN. Hal-hal yang terkait dengan dengan temuan yang berhubungan dengan pengelolaan PNBPN yang tidak tertib antara lain:

1) Wajib bayar tidak diketahui;

Wajib bayar tidak diketahui dikarenakan proses administrasi penyelenggaraan layanan kurang tertib, sehingga identitas wajib bayar tidak tercatat. Sering ditemukan wajib bayar yang tidak didukung dengan identitas yang jelas, sehingga apabila ada kekurangan pembayaran atau kelebihan pembayaran, sulit untuk diselesaikan.

SIMPONI bisa menjadi salah satu alternatif untuk memperbaiki kelemahan dalam sistem administrasi. SIMPONI dapat mengetahui pihak yang melakukan pembayaran, dapat melakukan pengecekan atas jumlah perhitungan tarif layanan dan menghindari kesalahan pembayaran atas jenis layanan yang diminta. Sosialisasi SIMPONI secara masif kepada semua K/L dan wajib bayar perlu dilakukan sehingga wajib bayar dan bendahara serta masyarakat paham akan SIMPONI dan dengan sendirinya akan mengurangi kesalahan-kesalahan administrasi.

2) PNBPN belum didukung dokumen yang valid;

Mengenai hal ini, ketentuan terkait dengan pengadministrasian PNBPN perlu dibuat dan monitoring atas pengelolaan PNBPN perlu dilakukan secara reguler baik dilakukan oleh K/L terkait maupun oleh Kementerian Keuangan. Hal ini dilakukan agar bukti dan dokumen mengenai layanan PNBPN bisa diadministrasikan dengan tertib, sehingga tagihan atas PNBPN dapat dilakukan dengan tepat dan mengurangi kesalahan.

Peningkatan kapasitas pegawai dalam melakukan administrasi pengelolaan perlu dilakukan untuk menghindari kesalahan-kesalahan klerikal dan administrasi. Dokumentasi perlu dijaga dan dikelola dengan baik untuk menghindari kurang, hilang atau tidak validnya dokumen untuk pengelolaan PNBPN. Pengawasan terkait kegiatan administrasi pengelolaan PNBPN dari masing-masing K/L perlu ditingkatkan.

3) Potensi denda yang tidak dihitung;

Potensi denda yang tidak dihitung bisa diakibatkan oleh kesalahan administrasi atau kelalaian

pegawai. Denda muncul apabila wajib bayar tidak melakukan pembayaran pada saat yang ditentukan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dan dalam jumlah yang sesuai dengan tarif layanan yang digunakan (PNBP yang terutang). Administrasi yang baik akan dapat mengetahui wajib bayar yang terlambat bayar, kurang bayar atau belum melakukan pembayaran pada saat jatuh tempo yang harus dikenakan denda administrasi 2% (PP Nomor 29 Tahun 2009).

Selain itu, pemahaman atas ketentuan pengenaan denda sesuai dengan peraturan PNBP yang berlaku dari pegawai atau bendahara penerima akan mempengaruhi keputusan kapan seseorang atau institusi wajib bayar harus dikenakan sanksi denda administrasi. Untuk mencegah terjadinya hal tersebut antara lain dapat dilakukan dengan meningkatkan sistem administrasi pembayaran PNBP, meningkatkan kapasitas pegawai pengelola PNBP dan sosialisasi ketentuan pengelolaan PNBP kepada semua pengelola PNBP pada K/L.

4) Perhitungan PNBP tidak memadai;

Permasalahan ini sering terjadi pada PNBP yang bersifat kontrak atau formula dan PNBP umum. Hal ini terjadi dikarenakan tidak tersedianya data pendukung untuk penghitungan atau dari sisi tidak kompetennya pegawai yang melakukan perhitungan tarif PNBP.

Untuk mencegah hal ini, perlu dilakukan peningkatan kualitas dan kapasitas pegawai untuk melakukan perhitungan atas PNBP yang dilayani. Pengawasan dari atasan atau K/L perlu ditingkatkan sehingga perhitungan tarif PNBP mempunyai dasar yang kuat dan mencegah terjadinya kesalahan.

5) Potensi PNBP yang hilang dan penyebab lainnya

Untuk mencegah terjadinya potensi PNBP yang hilang, pengecekan dan pengawasan dari K/L terkait dengan jenis PNBP akan sangat membantu. Selain itu, perlu adanya evaluasi reguler yang dilakukan baik oleh K/L maupun oleh Kementerian Keuangan untuk melihat pengelolaan PNBP yang ada dan untuk melihat adakah potensi PNBP lain yang dapat ditindaklanjuti. Kajian dan analisis perlu dibuat secara berkala terkait dengan optimalisasi PNBP.

Solusi lain adalah dengan meminta pemeriksa internal pemerintah, BPKP, untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan PNBP yang dilakukan oleh K/L tertentu. Hal ini ditujukan untuk mendapatkan temuan dan masukan yang obyektif dari BPKP yang dapat ditindaklanjuti oleh Kementerian Keuangan dan oleh K/L itu sendiri termasuk apabila ada potensi PNBP yang lain.

Ketentuan untuk mencegah pengelolaan PNBP yang tidak tertib, sebagian telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2009 tentang Tata Cara Penentuan Jumlah, Pembayaran, dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Terutang. Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut, diatur ketentuan mengenai penghitungan dan

penentuan jumlah PNBP yang terutang, penentuan sanksi denda, tata cara penagihan, pemungutan, dan penyetoran PNBP yang terutang.

## 5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan uraian pada pembahasan, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Temuan PNBP yang terlambat atau belum disetor ke kas negara menjadi temuan dengan nilai yang paling besar (tabel 2) jika dibandingkan dengan temuan lainnya. Permasalahan terkait temuan ini dikarenakan oleh beberapa hal, antara lain belum dilaksanakannya sistem pembayaran berkala bagi satker yang memiliki letak geografis yang kurang mendukung pembayaran dalam satu hari, frekuensi pembayaran yang sering dan jumlah pembayaran yang kecil (tidak ekonomis); kesengajaan dari Bendahara Penerima dan unsur ketidaksengajaan (keteledoran) dari Bendahara Penerima; pendataan dan monitoring yang belum memadai oleh K/L, dan pemahaman dan penggunaan sistem informasi untuk PNBP yang belum maksimal.
- 2) Temuan PNBP yang kurang atau tidak dipungut terjadi sebagai akibat dari beberapa hal, antara lain ketidakpatuhan dari pemungut PNBP pada ketentuan yang ada, kesalahan dalam melakukan pembayaran, pemungutan dilakukan telah lewat waktu dan permasalahan dalam pemanfaatan BMN.
- 3) Temuan BPK atas PNBP yang dipungut tanpa dasar hukum dan digunakan langsung di luar mekanisme APBN memang sering terjadi. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, salah satunya adalah belum disahkannya Peraturan Pemerintah tentang Jenis dan Tarif PNBP. Proses penyusunan PP PNBP memang membutuhkan waktu lama, sehingga kadang saat ditetapkan, jenis dan tarifnya sudah tidak sesuai dengan perkembangan yang ada. Untuk penggunaan langsung, salah satu hal yang perlu dicermati adalah terkait dengan pemberian izin penggunaan sebagian dana PNBP yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
- 4) Temuan kurang tertibnya proses pengelolaan PNBP atau temuan lain-lain disebabkan oleh beberapa kejadian, salah satunya adalah PNBP yang belum didukung dengan dokumen yang memadai dan perhitungan PNBP dan denda yang tidak sesuai dengan ketentuan yang ada.

Berdasarkan permasalahan dan pembahasan di atas, dapat dikemukakan saran untuk meminimalisir atau mencegah temuan tersebut, dan memperbaiki pengelolaan PNBP ke depan, antara lain:

- 1) Melakukan koordinasi dengan DJPBN terkait implementasi peraturan pembayaran dan penyetoran PNBP secara berkala. Apabila diperlukan dapat dilakukan dalam bentuk

sosialisasi peraturan terkait dengan pembayaran dan penyetoran PNBPN secara berkala.

- 2) Melakukan koordinasi dengan DJKN terkait pengelolaan PNBPN yang berasal dari pemanfaatan BMN. Apabila diperlukan bisa dalam dilakukan dalam bentuk sosialisasi peraturan terkait peraturan pemanfaatan BMN pada K/L.
- 3) Memperbaiki SOP penyusunan dan pembahasan jenis dan tarif PNBPN agar lebih pelaksanaan penyusunan dan pembahasan jenis dan tarif PNBPN menjadi efektif dan efisien.
- 4) Melakukan sosialisasi pembayaran PNBPN secara online (SIMPONI) secara luas kepada Satker K/L (wajib setor) dan masyarakat (wajib bayar).
- 5) Mengefektifkan penyusunan dan pembahasan peraturan tentang jenis dan tarif PNBPN. Salah satu caranya dengan memberikan kewenangan Menteri Keuangan untuk menetapkan peraturan terkait tarif dan jenis PNBPN. Hal ini sudah diakomodir dalam RUU PNBPN, dimana perubahan atas tarif PNBPN dimungkinkan ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
- 6) Melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi atas pengelolaan PNBPN pada K/L dan meminta K/L terkait untuk melakukan pula monitoring dan evaluasi pengelolaan PNBPN yang menjadi kewenangannya.

## 6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Penelitian diharapkan mampu memberikan solusi atas permasalahan pengelolaan PNBPN pada Kementerian/Lembaga sehingga penerimaan PNBPN dapat berjalan optimal. Penelitian ini masih mempunyai keterbatasan, salah satunya adalah tidak semua Kementerian/Lembaga dapat dilakukan penggalan informasi terkait pengelolaan PNBPNnya.

## PENGHARGAAN (ACKNOWLEDGEMENT)

Penulis mengucapkan terima kasih kepada teman-teman di Direktorat Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), khususnya Subdirektorat Penerimaan Kementerian/Lembaga I dan teman-teman calon dosen angkatan 45 PKN STAN atas bantuan dan informasi yang berhubungan dengan penyelesaian tuisan ini.

## DAFTAR PUSTAKA (REFERENCES)

- Arens, A., Elder, R.J., and Mark S. Beasley. (2012). *Auditing and Assurance Services: An Integrated Approach*, Fourteenth Edition. Pearson.
- Badan Pemeriksa Keuangan. Laporan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, <http://www.bpk.go.id/lkpp>, diakses pada 17 November 2016.

Gay, Grant and Roger Simnet. (2013). *Auditing & Assurance Services in Australia*, 5th Edition. McGrawHill.

Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2010

Muhammad, Abdulkadir. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Penerimaan Negara Bukan Pajak

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2010 tentang Pengajuan dan Penyelesaian Keberatan atas Penetapan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang terutang

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 73/PMK.05/2008 tentang Tata Cara Penatausahaan dan Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Bendahara Kementerian Negara/Lembaga/Kantor/Satuan Kerja

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2009 tentang Tatacara Penentuan Jumlah, Pembayaran dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak yang terutang

Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tatacara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersumber dari Kegiatan tertentu

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Tatacara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak

Soekanto, Soerjono. (2002) *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

**Lampiran 1:**

Daftar temuan pada Kementerian/Lembaga terkait dengan pengelolaan PNBP:

Temuan	NO	Kementerian Lembaga		
		2013	2014	2015
PNBP Kurang Pungut/Tidak Dipungut	1	Mahkamah Agung	Mahkamah Agung	
	2	Kementerian Keuangan	Kementerian Keuangan	Kementerian Keuangan
	3	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
	4	Kementerian Pertanian	Kementerian Pertanian	
	5	Kementerian Komunikasi dan Informatika	Kementerian Komunikasi dan Informatika	
	6	Kementerian Kehutanan	Kementerian Kehutanan	Kementerian LH dan Kehutanan
	7	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	
	8		Kementerian Kelautan dan Perikanan	Kementerian Kelautan dan Perikanan
	9	Kepolisian Negara Republik Indonesia	Kepolisian Negara Republik Indonesia	
	10	Kementerian Sosial	Kementerian Sosial	
	11	Kementerian Dalam Negeri		
	12	Kementerian Pekerjaam Umum		
	13	Kementerian Perdagangan		
	14	Dewan Perwakilan Rakyat		
	15		Kementerian Luar Negeri	
	16		Kementerian Pertahanan	
	17		Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	
	18		Badan Pertanahan Nasional	
	19		Perpustakaan Nasional Republik Indonesia	
	20		Badan Informasi Geospasial	
	21			Kementerian Agama
	22			Kementerian Badan Usaha Milik Negara
	23			Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi
	24			Badan Narkotika Nasional
	25			Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi
	26			Badan Pengawasa Tenaga Nuklir
	27			Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan

				Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam
	28			Kejaksaan Republik Indonesia
PNBP Terlambat/belum Setor	1	Mahkamah Agung	Mahkamah Agung	
	2	Kejaksaan Agung	Kejaksaan Agung	Kejaksaan Republik Indonesia
	3	Kementerian Pertahanan	Kementerian Pertahanan	
	4	Kementerian Pertanian	Kementerian Pertanian	Kementerian Pertanian
	5	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	Kementerian Pendidikan Nasional	Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi
	6	Badan Pertanahan Nasional	Badan Pertanahan Nasional	Kementerian BPN/Kementerian Agraria dan Tata Ruang
	7	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
	8	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi
	9	Kementerian Lingkungan Hidup		
	10	Dewan Perwakilan Rakyat		
	11	Kementerian Kesehatan		
	12	Kementerian Kelautan dan Perikanan		
	13	Kementerian Pekerjaan Umum		
	14	Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat		
	15	Badan Informasi Geospasial		
	16	Badan Nasional Penempatan Dan Perlindungan TKI	Badan Nasional Penempatan Dan Perlindungan TKI	Badan Nasional Penempatan Dan Perlindungan TKI
	17		Kementerian Tenaga Kerja Dan Transmigrasi	Kementerian Tenaga Kerja Dan Transmigrasi
	18		Kementerian Dalam Negeri	
	19		Kementerian Perindustrian	
	20		Kementerian Agama	
	21		Kementerian Kehutanan	
	22		Perpustakaan Nasional Republik Indonesia	
	23		Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional	
	24		Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan	
	25		Kementerian Perdagangan	
	26		Komisi Pengawas Persaingan Usaha	

	27		Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang	
	28			Sekretariat Negara
	29			Kementerian Keuangan
	30			Badan Pusat Statistik
	31			Badan Narkotika Nasional
	32			Kementerian Pemuda dan Olahraga
	33			Arsip Nasional Republik Indonesia
	34			Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia
	35			Kementerian Dalam Negeri
	36			Kementerian Perhubungan
	37			Kementerian Agama
Pungutan PNBP sesuai tarif yang digunakan langsung	1	Kementerian Pertanian	Kementerian Pertanian	Kementerian Pertanian
	2	Kementerian Pertahanan		
	3	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan		
	4	Kepolisian Republik Indonesia		
	5	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia		
	6	Kementerian Perdagangan		
	7			Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
	8			Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi
	9			Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia
	10			Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang
Pungutan Tanpa Dasar Hukum	1	Kementerian Riset dan Teknologi	Kementerian Riset dan Teknologi	
	2	Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia	Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia	
	3	Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia	Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia	Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia
	4		Kepolisian Negara Republik Indonesia	
	5		Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia	
	6	Dewan Perwakilan Rakyat		

	7	Kementerian Pertanian		
	8	Kementerian KUKM		
	9	Kementerian Perdagangan		
	10		Kementerian Kehutanan	
	11		Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	
	12		Kementerian Koperasi dan UKM	
	13		Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang	
	14			Kementerian Agama
	15			Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi
Permasalahan PNBK Lainnya	1	Kementerian ESDM	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	
	2	Badan Pusat Statistik	Badan Pusat Statistik	
	3	Kementerian PPN/Bappenas		
	4	Kementerian Komunikasi dan Informatika		
	5	Badan Pengawas Tenaga Nuklir	Badan Pengawas Tenaga Nuklir	
	6	Kementerian Perdagangan		
	7		Kementerian Dalam Negeri	
	8		Kementerian Keuangan	
	9		Kementerian Kehutanan	
	10		Kementerian Kelautan dan Perikanan	
	11		Badan Pertanahan Nasional	
	12		Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi
	13		Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI	
	14			Badan Nasional Penanggulangan Terorisme